

© **Cadernos de Direito Actual** N° 11. Núm. Ordinario (2019), pp. 173-185  
·ISSN 2340-860X - ·ISSNe 2386-5229

## O papel do GAFI/FATF: natureza jurídica de suas recomendações e formas de coerção aos países membros pela sua inobservância

The role of the FATF / FATF: legal nature of its recommendations and forms of coercion to member countries for their non-compliance

**Antonio Henrique Graciano Suxberger<sup>1</sup>**

Centro Universitário de Brasília (UnICEUB)

**Dalbertom Caselato Júnior<sup>2</sup>**

Centro Universitário de Brasília (UnICEUB)

**Sumário:** 1 Introdução. 2 O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): origens e natureza jurídica de suas recomendações. 3 A operacionalização do GAFI e as possíveis implicações econômicas em razão da inobservância de suas recomendações. 4 Considerações finais. Referências.

**Resumo:** O presente estudo tem por base primordial apresentar a criação e evolução do Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) como uma organização internacional de caráter supranacional, das quais suas Recomendações possuem força coativa entre os restritos países membros, bem como os demais não participantes pelo mundo. Discute-se, para tanto, a natureza jurídica das suas Recomendações – sendo uma *soft law* ou *hard law* – e as implicações desta consideração. Por fim, analisa-se a relação entre o Brasil e o GAFI, as omissões governamentais brasileiras no cumprimento das recomendações, suas consequências e um dos produtos legislativos decorrentes da ação coativa do GAFI sobre o Brasil: a lei antiterrorismo brasileira (Lei nº. 13.260/2016), apressadamente aprovada pelo governo brasileiro com vistas a evitar sanções decorrentes das Recomendações, as quais acarretariam em consequências prejudiciais no âmbito da economia brasileira.

**Palavras-chave:** GAFI. Recomendações *soft law* ou *hard law*. Lei antiterrorismo.

**Abstract:** The main purpose of this study is to present the creation and evolution of the International Financial Action Task Force (FATF) as a supranational international organization, of which its Recommendations have a coercive force between the restricted member countries, as well as the other non-participants in the world. Therefore, the legal nature of its Recommendations - whether it is a soft law or hard law - and the implications of this consideration is discussed. Finally, the relationship between Brazil and the FATF, the Brazilian government's omissions in complying with the recommendations, its consequences and one of the legislative products resulting from the FATF's action on Brazil: the Brazilian antiterrorism law (Law No. 13,260 / 2016), hurriedly approved by the

---

<sup>1</sup> Professor Titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UnICEUB. Investigador Associado da linha "Direitos Humanos e Desenvolvimento" do Programa de Doutorado em Ciências Jurídicas e Políticas da Universidade Pablo de Olavide. Líder do Grupo de Pesquisa "Políticas Públicas" do UnICEUB. Promotor de Justiça no Distrito Federal.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito do UnICEUB (Brasília, Brasil). Graduado em Direito e Relações Internacionais. Professor da Unyleya (Brasília, Brasil).

Brazilian government with a view to avoiding sanctions arising from the Recommendations, which would have harmful consequences in the Brazilian economy.

**Keywords:** FATF. Recommendations. Brazilian antiterrorism law.

## 1. Introdução

Desde a assinatura da Convenção de Viena em 1988 até a assinatura da Convenção de Mérida em 2003, constata-se a preocupação das nações mundiais em promover um sistema normativo que tem por objetivo a prevenção de o combate a delitos multidinâmicos transnacionais como a lavagem de dinheiro; de 1999 a 2004, ademais, observa-se nova ação destes governos mundiais, centrando suas preocupações nos delitos de financiamento ao terrorismo, cientes de que, para tanto, deveriam concentrar esforços no crime antecedente de lavagem de dinheiro, muito utilizado por organizações terroristas para converter os ativos ilegais, dando-lhes origem lícita para serem livremente utilizados em sua causa ideológica.

Visando o enfrentamento destes crimes em conjunto, surge em 2001 o regime internacional único, cuja peça central é o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), sendo o único organismo internacional a tratar dos dois temas de forma unificada, fundindo em suas Recomendações, aspectos relacionados ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do Terrorismo, que devem ser adotadas pelos países sem seletividade. O GAFI teve papel primordial para a crescente integração dos países a este novo regime, visto que a mera assinatura e ratificação dos instrumentos jurídicos internacionais não eram, por si só, garantias de cumprimento pelos países signatários<sup>3</sup>.

Para alcançar esse desiderato, alguns fatores relevantes foram fulcrais para a observância pelos governos das Recomendações: origem e composição, rigor de avaliação dos membros, qualidade técnica das Recomendações propostas e constante atualização, a capacidade de forçar parcerias, a “socialização” dos agentes públicos em processo de convencimento levado a cabo em reuniões internacionais e o poder de coerção<sup>4</sup>, objetos do presente estudo apresentado por este artigo.

Deve-se ter em conta que o GAFI representa nas relações internacionais uma produção contemporânea, de trajetória institucional notável no que concerne ao poder de influência exercido com suas decisões no âmbito da governança global, o qual deve ser compreendido pelo estudo de suas origens, evolução histórica e desenvolvimento como Organismo Internacional supranacional, bem como pela natureza jurídica (poder de coerção) das Recomendações que expede, adotando posição central, independente e indispensável no combate coordenado dos delitos de lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo.

## 2. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI): origens e natureza jurídica de suas recomendações

O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI) surge em um contexto de pós-Guerra Fria, de hegemonia marcadamente norte-americana e pautada no combate ao tráfico internacional de drogas, até se tornar o organismo gestor do regime global de enfrentamento da lavagem de dinheiro; é exemplo de Organização Internacional (OI) e concomitantemente produto do dinamismo acelerado pela qual a globalização se desenvolveu no século XX. Após os ataques de 11 de setembro de 2001, adicionou, dentre suas atribuições, medidas de combate ao financiamento do terrorismo. Para fins de entendimento desta OI, necessário se faz posicionar o GAFI tendo como ponto de partida o Direito, por meio do estudo do arcabouço jurídico internacional relacionado com a

<sup>3</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013.

<sup>4</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 87.

lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. Prossegue-se compreendendo as origens, características e evolução deste organismo internacional no que concerne à aplicação sistemática e eficiente na aplicação das normas internacionais<sup>5</sup>.

A Convenção de Viena de 1988 possuía, dentre vários outros interesses, a preocupação dos países desenvolvidos em estabelecer uma agenda comum dentre todos os signatários no que atine ao combate ao tráfico de drogas, já que tais nações eram os principais destinatários do entorpecente. “A seu turno, o G-7<sup>6</sup> também buscava meios de enfrentar o tráfico de drogas”<sup>7</sup>. Destarte, o combate a este delito concentrava esforços tanto pela via dos organismos formais amplamente representativos como por parte de grupamentos informais.

Nesse diapasão, o GAFI se apresentou no cenário internacional por iniciativa do G-7 na Cúpula de Paris em 1989, onde se produziu declarações entre temas econômicos, financeiros e políticos. No que concerne ao delito de tráfico de drogas, os países do G-7 concentraram esforços no combate às fontes de financiamento da traficância, impedindo que bens de origem ilícita fossem introduzidos e “lavados” no sistema financeiro. “O G-7 considerava a Convenção de Viena o primeiro passo no processo de enfrentamento mundial do tráfico de drogas” e os primeiros passos a fim de combater a lavagem de dinheiro, o qual passou rapidamente a preocupar as nações mundiais em decorrência do processo crescente de globalização mundial, que instituiu mercados legais e ilegais:

O crescimento do crime transnacional, fenômeno paralelo ao avanço da globalização econômica, era percebido pelos países do G-7 como ameaça múltipla, que se manifestava não somente por crescente violência, corrupção e prejuízos à saúde e às relações sociais (caso das drogas), mas também por atacar a integridade dos circuitos financeiros e econômicos, com a incorporação ao mercado global de recursos e negócios de origem ilícita. Se, por um lado, a dimensão econômica e financeira do crime ameaçava as bases da globalização, por outro, o combate à lavagem de dinheiro era um meio financeiro de enfrentar a ameaça percebida do crime transnacional<sup>8</sup>.

A origem do GAFI se verificou na fundação deste organismo internacional pelos membros do G-7, juntamente com a Comissão Europeia. “O G-7 reunia os principais países desenvolvidos do bloco ocidental e o Japão, bem como as principais praças financeiras do mundo, e seu peso mundial, em assuntos econômicos e financeiros, era preponderante”. Esses países tinham como qualidade comum serem os principais impulsores políticos da globalização, intensificada, sobretudo, a partir dos anos 1980<sup>9</sup>.

Assim como no G-7, as decisões tomadas no âmbito do GAFI eram mais eficazes do que qualquer ação unilateral dos países – em especial ao governo norte-americano, grande interessado em bloquear a entrada de drogas e ativos financiadores do terrorismo – todavia, implicava um exercício constante de negociação com atores europeus. Após a criação do GAFI, oito países foram convidados para se juntar ao grupo: Suécia, Países Baixos, Bélgica, Luxemburgo, Suíça, Áustria, Espanha e o único não europeu, Austrália. “O GAFI, por conseguinte, nasce como mecanismo de consecução de objetivos de política externa, notadamente dos EUA e dos países europeus, voltados ao combate ao crime

---

<sup>5</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 1.

<sup>6</sup> O G-7 é composto por França, Reino Unido, Estados Unidos, Japão, Canadá, Itália e Alemanha. O G-7 é um grupo informal de concertação, principalmente financeira, porém com forte componente político, em que a presença dos EUA é preponderante. O G-7 era utilizado pelos EUA para obter apoio político em relação a objetivos inalcançáveis unilateralmente, mesmo pela potência hegemônica, como era o caso do enfrentamento do tráfico de drogas.

<sup>7</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 88.

<sup>8</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 89.

<sup>9</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 90.

transnacional, em sua vertente do tráfico ilegal de entorpecentes, por meio do enfrentamento da lavagem de dinheiro”<sup>10</sup>.

Resultado principal das atividades desenvolvidas pelo GAFI consiste na existência de uma legislação e instituições similares nos diferentes países, membros ou não, que conformam sistemas nacionais voltados ao combate à lavagem de dinheiro, reforçando e modernizando o arsenal do Estado no combate ao crime de características transnacionais. Vale registrar que, diferentemente de outras OI como as Nações Unidas (UN), o GAFI não tem como base de fundamento o reconhecimento de legitimidade internacional de que gozam as OI formais, cuja fonte provém da adesão de vontades soberanas de países-membros reunidos em Assembleia-geral<sup>11</sup>.

A questão concernente a lavagem de dinheiro surgiu no cenário internacional na década de 1980, em decorrência da preocupação crescente com as atividades delituosas provenientes do tráfico de drogas. Como resposta a este avanço ilegal, foi firmada a conhecida Convenção de Viena (Convenção da ONU sobre o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas), primeiro instrumento de caráter universal a dispor sobre a lavagem de dinheiro. Anos seguinte, o GAFI estabeleceu as 40 recomendações de combate à lavagem de dinheiro, sendo outros instrumentos normativos internacionais sobre o tema firmados em seguida, reforçando o arcabouço jurídico concernente ao tema. Houve e há, portanto, uma coexistência entre as normas internacionais firmadas por convenções e as recomendações do GAFI, restando ampla discussão na doutrina de direito internacional acerca do regime jurídico de tais mandamentos<sup>12</sup>.

Os instrumentos internacionais podem ser subdivididos em categorias de “*hard law*”, tais como tratados e convenções internacionais, juridicamente vinculantes, e regras políticas e princípios acordados entre governos ou no âmbito de OIs sem caráter formal e juridicamente não vinculantes, denominados “*soft law*”. Conforme Pio Corrêa, a primeira categoria compreende as Convenções da ONU e da Organização dos Estados Americanos (OEA), relevantes do ponto de vista brasileiro no combate à lavagem de dinheiro, sendo as Recomendações do GAFI e a Declaração de Princípios da Basiléia constantes na categoria de “*soft law*”. Os instrumentos de “*soft law*” constituem-se em fenômeno normativo recente, surgidos na década de 1970, disseminando-se em 1980 em distintos campos da atuação internacional dos governos, em partes objetivando a resolução de problemas comuns resultantes da crescente globalização<sup>13</sup>.

Em razão do caráter repressivo de suas recomendações, o GAFI, em que pese declarar serem tais recomendações um tipo de *soft law*, decorrente da não obrigatoriedade de sua observância pelos países-membros, há, em verdade, uma evidente contradição, na medida em que tais recomendações buscam, diante das sanções aplicadas em sua não observância – como a inscrição na lista negra de países e territórios não cooperativos (NCCT – *non cooperative countries and territories*) – verdadeiro caráter de normas obrigacionais internacionais, conforme se aduz:

Quando um país está sendo examinado para ser colocado em lista dos não-cooperantes, ele é notificado para responder ao questionário do GAFI. Esse país poderá marcar um encontro com um *expert* do Grupo para discutir qualquer questão não resolvida ou controversa. Para satisfazer as exigências e sanar as deficiências identificadas pelo GAFI é necessário que o país em exame promulgue uma legislação específica e devidamente regulamentada, adotando medidas para ratificar e cumprir plenamente a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico ilícito de Entorpecentes e de Substâncias Psicotrópicas. O GAFI observará se essa legislação possui, de forma específica, leis de jurisdição criminal, o modo de se operacionalizar, a fiscalização financeira, a identificação de clientes, os relatórios de

<sup>10</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 90.

<sup>11</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 2.

<sup>12</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 14.

<sup>13</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 23-24.

transações suspeitas e cooperação internacional. Mesmo após um país ter-se tornado cooperante, esses itens continuarão sendo avaliados para que o mesmo permaneça na lista dos cooperativos<sup>14</sup>.

Esclarece, todavia, Pio Corrêa que “o caráter juridicamente não vinculante dos instrumentos do *soft law* não significa que tenham tendência a ser menos impositivos” (2013, p.24). Em que pese os Estados não se obrigarem juridicamente, os governos se comprometem politicamente a cumpri-los, sendo realizado o monitoramento do seu cumprimento pelas partes e de “estratégias direcionadas a encorajar a obediência, na forma de incentivos e medidas políticas com elevado potencial persuasivo”; o GAFI, por conseguinte, de fato possui recomendações que se constituem em uma “*soft law*”<sup>15</sup>.

Na sequência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, o GAFI procedeu a adoção de mais 08 recomendações especiais sobre o tema, ampliadas, em seguida, para 09 recomendações especiais, juntando-se às outras 40 já existentes, sendo mundialmente conhecida como “40 + 9 Recomendações”, passando a questão do combate ao financiamento de ativos destinados a atividade terroristas serem indissociadamente tratados das atividades ilegais de lavagem de dinheiro. Tais recomendações, portanto, são elegidas a categoria de fontes de normas internacionais, tendo o GAFI o papel primordial em seu monitoramento, tanto em relação aos países-membros como aqueles não membros, por meio das chamadas “avaliações mútuas”<sup>16</sup>.

Ao estabelecer uma rede de relacionamento mundial ao combate da lavagem de dinheiro, dialogando-se com OIs tais como o G-7, G-8, o Conselho de Segurança da ONU, a OCDE e o G-20, o GAFI conforma o regime global de combate a estes delitos multidinâmicos transnacionais, dando ênfase a sua relação de poder e estabelecendo uma estratégia de combate a tais delitos, tendo em suas parcerias estratégicas internacionais com estes organismos e os atores governamentais função basilar no enfrentamento a tais crimes.

No que concerne a estratégias governamentais concertadas em âmbito doméstico, verifica-se, no Brasil, uma deficiência quando se observa um baixo grau de interação efetiva entre as organizações ocupadas de controlar, regular e fiscalizar setores estratégicos ao enfrentamento da corrupção e delitos econômicos – dos quais compreendem-se a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo – consistindo, no intuito de subsidiar atividades persecutórias em juízo, tais como instar procedimentos de investigação ou lastrear ações judiciais, a adoção de uma agenda de priorização própria. Desta forma, observa-se, dentre atores governamentais tais como a Controladoria-geral da União (CGU), Receita Federal do Brasil (RFB), Tribunal de Contas da União (TCU), Banco Central do Brasil (BC), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que o compartilhamento de informações e provocações recíprocas entre estas organizações existe, todavia sua abordagem norteia-se mais em direção a uma agenda própria das instituições do que uma agenda comum ou mesmo destinada ao subsídio da perseguição penal<sup>17</sup>.

Em razão da pretensa inobservância por parte de governos membros e não membros, o GAFI – visando garantir o cumprimento de suas recomendações – procede ao exercício de “*soft power*”, e de persuasão, tomando medidas tais como a inserção de países não cooperantes em uma “lista negra”, fato do qual pode trazer constrangimentos inevitáveis aos governos domésticos no que concerne as suas atividades econômicas e financeiras, podendo tal “pecha” imposta de país não cooperante (NCCT – *non cooperative countries and territories*) implicar em prejuízos nas relações internacionais econômicas e possível perda de negócios internacionais a serem celebrados em âmbito comercial. Como se percebe, mesmo o típico instrumento de “*soft law*” que representa as recomendações do

<sup>14</sup> MENDONÇA, A. “As recomendações da FATF/GAFI: soft ou hard law?” *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 1, n. 1, 2007, p. 9.

<sup>15</sup> MACHADO, M. R. *Internacionalização do direito penal*, Ed. 34/Edesp, São Paulo, 2004, p. 49.

<sup>16</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 15-16.

<sup>17</sup> SUXBERGER, A. H. G. “Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos”, p. 348-349.

GAFI possuem linguagem mais impositiva do que as Convenções, todavia sem realizar a imposição de concessões ao exercício pelos Estados da soberania em matéria penal.

O crime organizado transnacional são um produto inquestionável do mundo cada vez mais globalizado dos séculos XX e XXI. O GAFI, com suas formulações de regras internacionais, promove a expansão de sua legitimidade internacional ao aproximar-se de países em desenvolvimento, sendo uma realidade incontornável desse universo, aliado a atuação de outras engrenagens auxiliares como o Grupo de Egmont, o Escritório das Nações Unidas sobre o Crime e as Drogas (UNODC), o Comitê de Contraterrorismo da OEA (CICTE) e o Grupo de Peritos para o Controle da Lavagem de Dinheiro (Grupo LAVEX) da Comissão Interamericana contra o Abuso de Drogas (CICAD/OEA). Constata-se, por conseguinte, um esforço ainda não verificado na história no que concerne a um esforço concertado de internacionalização do Direito Penal por parte dos Estados-nações, visando combater estes crimes com características cada vez mais globalizadas e internacionais<sup>18</sup>.

Tais crimes passaram a serem considerados pela comunidade internacional como uma crescente ameaça e era necessário superar o enfrentamento tradicional destes delitos por meio de uma pluralidade de ordens jurídicas com princípios e regras em âmbito estritamente doméstico. Com o fenômeno da “internacionalização da produção do Direito Penal”, buscou-se a aproximação destes sistemas jurídicos penais com vistas a melhorar a intervenção jurídico-penal sobre os problemas comuns detectados pelos países envolvidos na transnacionalidade delitiva de crimes como Tráfico de Drogas, Financiamento ao Terrorismo e Lavagem de dinheiro. A atividade primordial neste processo de aproximação normativa decorre da implantação de medidas de cooperação jurídica internacional em instrumentos normativos como a Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo de Portugal ou a Estratégia Antiterrorista da União Europeia (EU)<sup>19</sup>.

Com a crescente ocorrência, no final da década de 1980, do cometimento destes delitos transnacionais e do alto volume de recursos financeiros oriundos do crime organizado, necessitando tais grupos da consequente “legalização” destes ativos, visando ludibriar autoridades policiais ou judiciais quanto a procedência destes valores, foi necessária a adoção de meios legais de prevenção e repressão à lavagem destes recursos ilícitos, tendo o GAFI papel primordial neste aspecto. Constituiu-se em uma ordem mundial a premente necessidade por parte dos atores governamentais no sentido de incluir no processo de investigação criminal de delitos transnacionais a idéia da presença da lavagem de dinheiro como prática – por vezes antecedentes ao crime principal – de elemento comum a todas as modalidades de delitos internacionais<sup>20</sup>.

No caso específico do financiamento ao Terrorismo, o GAFI adotou uma estratégia de enfraquecer suas fontes de financiamento por meio da identificação da movimentação dos ativos financeiros e seu consequente confisco; normativamente, o GAFI adotou instrumentos formais de “*soft law*”, harmonizando os ordenamentos jurídicos e agregando-os as Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que implicou em um combate amplo e concertado entre as nações para rastrear e bloquear atividades financeiras que se constituíam em lavagem de dinheiro ou outros delitos com destinação final de propiciar meios logísticos para a execução de atos de terrorismo<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 21.

<sup>19</sup> REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT)*.

<sup>20</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 23.

<sup>21</sup> Cabe ressaltar que conformam o arcabouço atual de enfrentamento da lavagem de dinheiro, a começar pela Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, conhecida como Convenção de Viena, e a Declaração de Princípios da Basileia, ambas de 1988, e as Recomendações do GAFI, de 1990. Outros textos relevantes para o Brasil merecem destaque: Regulamento Modelo da OEA sobre lavagem de dinheiro (1992); Convenção da ONU sobre crime organizado transnacional, conhecida como Convenção de Palermo (2000); Convenção da ONU sobre corrupção, conhecida como Convenção de Mérida (2003); Convenção da OEA sobre corrupção (1996); e Convenção sobre corrupção da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE (1997). Acerca dos textos referentes ao financiamento do terrorismo, há destaque para a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999), as

Frise-se que o enfrentamento dos delitos econômicos e próprios da corrupção – dos quais perpassam pela lavagem de ativos e utilização destes para práticas terroristas – reclama nível de preparo e instrumentos para a interação organizacional que fogem do ordinário da previsão legal e da conformação das próprias organizações; no Brasil, entretanto, ainda padece de maior desenvolvimento os arranjos de interação institucional com a observância do intercâmbio de experiências, de aproximação dos sujeitos envolvidos e compartilhamento, ainda que informal, de estratégias e possibilidades de atuação, convergindo-se – nas atividades de controle, regulação e fiscalização – no estabelecimento de uma agenda comum, que compreenda os delitos de corrupção e delitos econômicos – dentre os quais a lavagem e o financiamento ao terrorismo – fruto de uma indissociável interligação, demandando um controle efetivo interdisciplinar na prevenção e repressão dessas condutas<sup>22</sup>.

A par da efetiva aplicação de sanções criminais, vale o registro acerca da atividade administrativa de produção de inteligência financeira, a qual serve às finalidades de prevenção, bem como detecção de ilícitos emergentes de avanços tecnológicos contemporâneos – como a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo – utilizando sanções não necessariamente de cunho penal às organizações ou empresas envolvidas direta ou indiretamente em tais delitos, sanções de natureza administrativa suficientemente dissuasivas em caso de descumprimento das obrigações. Tal regime de inteligência, baseado do tripé: identificação do cliente, manutenção dos registros pertinentes e comunicação às Unidades de Inteligência Financeira de operações suspeitas, são imprescindíveis na função de prevenção geral positiva e negativa destes delitos, bem como no auxílio da produção probatória, constituindo-se em uma importante ferramenta auxiliar na atividade de investigação criminal, fornecendo subsídios importantes para a elucidação destes delitos<sup>23</sup>.

### **3. A operacionalização do GAFI e as possíveis implicações econômicas em razão em razão da inobservância de suas recomendações**

Nas décadas de 80 para 90, a comunidade internacional concentrou suas preocupações com o vertiginoso aumento do tráfico de drogas organizado internacionalmente em países produtores, consumidores e de trânsito. Encarada como uma ameaça mundial ao desenvolvimento das sociedades, passou tal delito a ser encarado com estratégias de enfrentamento em comum esforço das nações, recebendo, na década de 90, um incremento no que concerne ao aprofundamento do fenômeno da globalização. A sociedade internacional, ao passo de fortalecer medidas em cooperação internacional para o combate ao tráfico de entorpecentes, se deparou com uma ameaça ainda maior, visto a associação deste delito a outros delitos transnacionais promovidas pelo crime organizado: ativos financeiros movimentados transnacionalmente passaram a ter sua origem ocultada em proveito a atividades de financiamento ao tráfico de drogas, armas e pessoas, bem como ao financiamento de atividades terroristas. “O crime, assim como a economia, globalizou-se e beneficiou-se da integração dos mercados e do avanço das tecnologias de comunicação, transportes e transferências financeiras”<sup>24</sup>.

Com o objetivo primordial de combater o forte componente transnacional e dinâmico das atividades perpetradas por organizações criminosas, seja para práticas de lavagem de dinheiro ou financiamento a atos terroristas, com a adoção de medidas para inibir o trânsito dos ativos ilícitos entre sistemas financeiros de diversos países, foi criada – conforme

---

Resoluções do Conselho de Segurança (1999-2001), as Recomendações Especiais do GAFI (2001) e a Convenção da OEA sobre terrorismo (2002). BRASIL. ONUBR. Nações Unidas no Brasil. *A ONU e o Terrorismo*, 2018.

<sup>22</sup> SUXBERGER, A. H. G. “Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos”, p. 348-349.

<sup>23</sup> SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. “O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2018, v. 8, n. 1, p. 290.

<sup>24</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 22-23.

abordado no capítulo anterior – o FATF (*Financial Action Task Force*), conhecido em português como GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional). Em estrita observância às normas internacionais ratificadas nos tratados acima relacionados no âmbito das Nações Unidas, o GAFI constitui-se em uma organização internacional governamental dedicada à troca de informações entre as unidades de inteligência financeira dos seus Estados-membros. Ademais, exerce um papel normativo-sancionador ao expedir Recomendações e avaliar o cumprimento destas pelos países, a chamada “40 Recomendações”. Como principal sanção pelo seu descumprimento, é a inclusão de Estados na lista de países ou territórios não cooperativos (*Non-cooperative Countries or Territories - NTCC*) podendo chegar a sanção máxima de exclusão daquele país do Grupo<sup>25</sup>.

O GAFI possui importante relevância no combate internacional a estes crimes em razão da dificuldade de sua investigação criminal; frise-se que os delitos em estudo possuem alta carga de transnacionalidade, o que traz grande desafio ao regimes nacionais para coibirem tais práticas, o que exige padronização em cooperação jurídica internacional entre países que, em muitos casos, possuem tradições jurídicas distintas, em especial no caso entre países que compõem a “guerra contra o terror” e países de pouca ou nenhuma tradição de combate a práticas terroristas como o Brasil.

Em termos operacionais, o GAFI funciona como um órgão central global da comunidade formada por diversas unidades de inteligência pelo mundo, os quais utilizam-se da estrutura fornecida pelo GAFI como canal para a troca de informações. O GAFI possui, ademais, um caráter supranacional, na medida em que elabora as recomendações e avalia se os seus membros estão adimplentes ou não com tais obrigações que elas representam. Tais recomendações consistem em medidas que os Estados-membros devem adotar para adequar seu regime e políticas internas ao padrão internacional de proibição. Como sanção aos países não adimplentes, estes ingressam na lista *NCCT* e podem perder a condição de membros do GAFI, aplicando-se, por conseguinte, a recomendação 21 dessa organização, pela qual instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial passam a adotar procedimentos de especial atenção às relações comerciais e transações financeiras com pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas em países incluídos na lista dos *NCCT*. Como consequência, estes procedimentos encarecem sobremaneira os custos de movimentações financeiras e causam prejuízos comerciais, além de constrangimento aos setores internacionalizados da economia<sup>26</sup>.

Com efeito, percebe-se que a maioria das técnicas utilizadas no combate aos delitos de lavagem de dinheiro estendem-se à disciplina do delito de financiamento ao terrorismo. Utiliza-se a mesma lógica entre estes delitos, pela qual as organizações criminosas buscam brechas e fragilidades no sistema financeiro legítimo para realizar o transporte desses fundos criminosos. O sistema também é utilizado para realizar a transferência de capitais por simpatizantes, sejam particulares ou governos, a organizações terroristas. No contexto da “guerra ao terror”, a união entre aspectos da lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo foram consolidadas com a *USA PATRIOT Act (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism act)*, consistente em uma lei para unir e proteger a América diante dos atentados contra o país em 11 de setembro de 2001, mediante o provimento de instrumentos necessários a interceptar e obstruir o terrorismo. Nesta mesma esteira, o Conselho de Segurança das Nações Unidas editou a resolução 1373 de 2001 que ampliou as hipóteses de bloqueio de fundos, obrigando aos países-membros a criminalizar o terrorismo. Da mesma forma, conforme demonstrado no capítulo antecedente, o GAFI criou mais 9 diretivas de combate ao financiamento do terrorismo, as quais, somadas as anteriores que inibem a lavagem de

---

<sup>25</sup> ARAUJO, F. D. “Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, 2012, p. 3.

<sup>26</sup> ARAUJO, F. D. “Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, 2012, p. 4.



dinheiro, formaram um conjunto normativo comum ao combate destes delitos transnacionais denominada "40+9 Recomendações"<sup>27</sup>.

No caso brasileiro, mesmo com a inclusão do inciso II do artigo 1.º na Lei n. 9.613/1998, promovida pela Lei n. 10.701/2003, estabelecendo do delito de financiamento ao terrorismo como crime antecedente à lavagem de dinheiro, o governo brasileiro permaneceu silente quando a normatização específica de uma lei antiterrorismo. Tal omissão custou ao Brasil o julgamento de "não observância" das 9 Recomendações sobre financiamento ao terrorismo<sup>28</sup>.

Descumprindo convenção das Nações Unidas no sentido de configurar como delito o financiamento ao terrorismo e a constituição de organizações terroristas, bem como o reconhecimento do delito de lavagem de dinheiro como antecedente ao financiamento terrorista, cabe assinalar que o Brasil, diferentemente de outros países como Paraguai<sup>29</sup> e Uruguai<sup>30</sup>, somente manifestou interesse na normatização plena do tema por meio da publicação lei antiterrorismo (lei nº. 13.260/2016), em razão dos jogos da XXXI Olimpíada RIO 2016, sendo tal lei aprovada às pressas pelo Congresso Nacional com a premente necessidade de se atender a reclamos internacionais, provendo ao direito penal de emergência, forçando o governo brasileiro a não tratar mais com passividade tal fenômeno. Cabe ilustrar que, das 34 nações integrantes do GAFI, o Brasil era a única que, até a edição da Lei n. 13.260/2016, não dispunha de uma lei específica e atual de combate ao terrorismo e seu financiamento, contrariando a recomendação "C", número 5, assinada desde 2003<sup>31</sup>.

Uma vez que se consideram as recomendações do GAFI tendentes a estabelecer um sistema abrangente e consistente de medidas que os países devem adotar para combater a lavagem de dinheiro e o financiamento do terrorismo, bem como a proliferação de armas de destruição em massa, reconhecidas universalmente como padrão internacional no combate a estes delitos dinâmicos transnacionais, destarte, constata-se a importância da atuação de Organizações Internacionais supranacionais, como o caso do GAFI, na influência sobre a implementação e execução de políticas públicas governamentais domésticas de segurança pública, no sentido de se prover o combate aos crimes desta natureza. Como exemplo desta prática, cite-se a implementação da política criminal da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA<sup>32</sup>), a qual

---

<sup>27</sup> ARAUJO, F. D. "Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo", *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, 2012, p. 4.

<sup>28</sup> REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD) e Grupo de Ação Financeira Internacional na América do Sul (GAFISUD). *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism in the Federative Republic of Brazil*. Sede, Paris (França), 2010, p. 266–269.

<sup>29</sup> A Lei n. 1015 da República do Paraguai estabelece em seu artigo 3.º que "comete delito de lavado de activos el que con dolo o culpa oculta un objeto proveniente de un crimen o de un delito perpetrado por una banda criminal o grupo terrorista o de un delito tipificado por la ley 1340/88" (que reprime el tráfico de sustancias estupefacientes y drogas peligrosas). Cf. FUENTES, V. F. "Macrocriminalidad económica y las 40 recomendaciones del GAFI para combatirla", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, n. 29, a. 2016, p. 118.

<sup>30</sup> Uruguai tem ampliado o rol de delitos antecedentes de lavagem de dinheiro mediante a lei nº. 17.343 de maio de 2001, estabelecendo entre aqueles o terrorismo. A legislação uruguaia também estabelece o delito de lavagem de capitais provenientes de delitos de corrupção pública por meio do artigo 3º da lei nº. 17.060. FUENTES, V. F. "Macrocriminalidad económica y las 40 recomendaciones del GAFI para combatirla", *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, n. 29, a. 2016, p. 118.

<sup>31</sup> REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD). *Documents and recommendations*. Sede, Paris (França), 2012, p. 3.

<sup>32</sup> A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) apresenta-se como uma extensa articulação de órgãos públicos dos três poderes e das três esferas de governo, agindo em esforço comum no combate à lavagem de dinheiro e à corrupção. Tal mecanismo de articulação se torna relevante na investigação de crimes contra a Administração Pública no Brasil, "uma vez que se configura como um importante mecanismo de inteligência concernente aos órgãos que exercem esta função". JAKOB, A. "A experiência da ENCCLA: organizações e governança", em

abarca delitos desta natureza, o mesmo ainda não sendo estabelecido para os delitos de combate ao financiamento ao terrorismo.

Tais falhas evidentes na lei antiterrorismo brasileira como a ausência de uma política legislativa clara de cooperação internacional entre os atores governamentais, bem como o estabelecimento da motivação política como especial finalidade de agir caracterizadora do delito de terrorismo, podem trazer sérias consequências no que concerne à tipificação do crime no território brasileiro. Consta-se, na persecução de delitos econômicos e de corrupção que o diálogo entre os atores governamentais domésticos considera apenas a comunicação em âmbito protocolar – em regra, por meio de ofícios, a qual se revela pouco eficiente; há necessidade, portanto, para além de necessárias reformas legislativas, para aclarar temas ainda incertos como o tratamento do sigilo e outras informações sensíveis, o compartilhamento de experiências e o estreitamento do contato pessoal entre os sujeitos responsáveis pelas organizações, como medida simples e efetiva para aprimorar os arranjos institucionais da persecução penal destes delitos multidinâmicos<sup>33</sup>.

No que atine a ausência da motivação política, merece uma primeira e dura crítica relacionada a lei antiterrorismo brasileira, a qual em seu artigo 2º<sup>34</sup>, silencia a respeito do cometimento do ato terrorista com tais objetivos, como forma de influenciar, por exemplo, na agenda governamental. Como exemplo recente, cite-se a série de ataques cometidos por integrantes de organizações criminosas do estado do Ceará contra patrimônios públicos e privados, durante cerca de 30 dias seguidos, colocando em risco a incolumidade física da sociedade civil, depredando comércios, ateando fogo em postos de gasolina e derrubando torres de transmissão de energia, em razão da adoção por parte do governo do estado do Ceará de uma política repressiva e disciplinadora no interior dos estabelecimentos penais, separando os integrantes de facções criminosas e transferindo seus líderes para presídios federais, além de realizar uma limpeza em objetos proibidos (como celulares e televisores), bem como determinar algumas atividades laborais para os presos visando reparar os danos provocados por motins realizados nos presídios.

Tais ações coordenadas por estas organizações criminosas no estado foram objeto de críticas pelo Governador do Ceará Camilo Santana do Partido dos Trabalhadores (PT), o qual defendeu junto ao Ministério da Justiça uma rediscussão a respeito da lei antiterrorismo brasileira incluir – na sua especial finalidade de agir – as razões de cunho político, com vistas a enquadrar tais atos praticados por estas facções criminosas como atos de terrorismo<sup>35</sup>. Nas demais questões relacionadas ao estudo, constata-se que a lei antiterrorismo brasileira abarca a possibilidade de atos terroristas terem como alvos o

---

VV.AA. (COSTA, A. T. M.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (coord.)). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Tomo II. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília, 2016, v.2, p. 353-354.

<sup>33</sup> SUXBERGER, A. H. G. "Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos" em VV.AA. (COSTA, A. T. M.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (coord.)). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal*. Tomo II. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília, 2016, v.2, p. 349.

<sup>34</sup> Lei n. 13.260/2016 de 17 de março de 2016: Art. 2º – O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião, quando cometidos com a finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública. § 2º O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei. BRASIL. *Lei n. 13.260/2016 de 17 de março de 2016*. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Texto compilado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Acesso em: 18 de fev. 2019.

<sup>35</sup> PERON, I. "Governador do Ceará discute alteração de lei antiterrorismo com Moro". Em *Valor Econômico*. Brasília-DF, 17 jan. 2019.

patrimônio (tanto público como particular), bem como ser caracterizado por apenas um ou mais integrantes, expondo ou ameaçando expor a perigo a incolumidade física da população.

Note que, no caso específico do Ceará, a ausência da motivação política caracterizadora do crime de terrorismo – na contramão do padrão internacional de leis de combate ao terrorismo e convenções internacionais que visem sua coibição – acarretou em sérias consequências no que concerne ao maior e mais efetivo provimento jurisdicional contra as ações delituosas praticadas pelas organizações criminosas que realizaram os ataques indiscriminados contra o patrimônio público e privado, com total desprezo pelas consequências de tais ataques virem a ceifar vidas humanas. Além da possibilidade de um provimento jurisdicional mais adequado com a lei antiterrorismo no caso do Ceará, tal repressão legal poderia ter contribuído para o cessar dos ataques, minimizando os prejuízos econômicos advindos àquele Estado da federação, principalmente no que concerne aos serviços de Turismo, praticamente inexistentes no período de mais de 30 dias consecutivos de ataques, acarretando em uma vertiginosa queda de receita tributária e de serviços formais e informais daquele Estado.

#### 4. Considerações finais

Nos seus primórdios, o GAFI teve de impor-se a outras iniciativas e organismos. Nasceu como instrumento do G-7, com a missão de ser o principal órgão responsável por estabelecer normas internacionais de lavagem de dinheiro, sem depender da ONU, da OCDE ou, por exemplo, de iniciativas dos Bancos Centrais – como a Declaração de Princípios da Basileia –, de organizações regionais e das instituições financeiras internacionais. Parcerias com outros organismos não poderiam, portanto, ameaçar a posição preeminente do GAFI. Os métodos e estratégias empregados pelo GAFI garantiram sua posição central na rede global de combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, bem como o reconhecimento da necessidade de aplicação das Recomendações por praticamente todos os países. Ao mesmo tempo, ao longo de toda a história do GAFI, há busca constante por maior legitimidade. O GAFI orgulha-se da “legitimidade substantiva” advinda do fato de ser a única organização internacional especializada em lavagem de dinheiro, que promove constantes revisões de suas Recomendações, com base no trabalho dos melhores especialistas na matéria<sup>36</sup>.

Inicialmente, o GAFI procurou aproximar-se da ONU e identificar-se com os textos das Convenções de Viena e de Palermo, cuja aplicação é estimulada pelas Recomendações. Dessa forma, o GAFI buscava associar as Recomendações aos textos universais, que gozavam de ampla legitimidade, visto constituírem-se de caráter persuasivo, todavia com características de uma “*soft law*”. O GAFI procurou colaborar com a ONU e suas agências voltadas ao enfrentamento do crime transnacional.

O advento da campanha mundial antiterrorista representou oportunidade para o GAFI aproximar-se ainda mais da ONU, oferecendo-se como instrumento antiterrorista, aliado na implementação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança. Este, em contrapartida, determinou aos membros da ONU, por meio da Resolução 1617, a aplicação das Recomendações e, desta forma, o GAFI obteve o reconhecimento formal da organização e parcela importante de legitimidade aos olhos da comunidade internacional.

A abertura e participação no GAFI de países em desenvolvimento considerados estratégicos também contribuiu para a ampliação do alcance global do organismo e para o fortalecimento de sua legitimidade. A adesão de Brasil, Argentina e México, por exemplo, representou para o GAFI importante apoio na América Latina e originou o GAFISUD, organismo regional congênere (FSRB) que pôde contar, desde sua fundação, com dois membros do GAFI (Brasil e Argentina).

A adição de legitimidade ao GAFI reforçou seu prestígio, mas não anulou sua essência nem sua forma de exercer poder. Continua a ser uma organização de caráter oligárquico, sem

---

<sup>36</sup> CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013, p. 217.

ampla representatividade, cuja natureza supranacional e técnica subtraiu, efetivamente, soberania aos Estados nacionais. O exercício de poder é centralizado no GAFI, que, por meio de rede global e emprego de constante monitoramento e eventual imposição de sanções, garante a aplicação de suas normas. Essas características básicas conferem-lhe eficiência. Na extensa rede de instituições internacionais voltadas ao combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo, cada uma contribui com seus recursos, conhecimento e capilaridade. As decisões, entretanto, continuam sendo tomadas pelo GAFI, que, ademais, tem características de poder legislativo global. De certa forma, o GAFI também exerce a função de tribunal internacional, reservando-se ao direito de monitorar os países e impor-lhes sanções pelo não cumprimento de suas normas<sup>37</sup>.

O regime global antilavagem instituído pelo GAFI é fenômeno raro, pois os Estados sempre resistiram, na área criminal e de segurança pública, a ceder prerrogativas associadas à sua soberania. É, pois, comparável aos “regimes internacionais de proibição”, como aqueles instituídos, outrora, contra a pirataria e o tráfico de escravos. O regime antilavagem é produto direto da conformação de regime de proibição ao tráfico de drogas. O GAFI, desta forma, se apresenta como uma organização internacional supranacional com uma das maiores redes de influência e persuasão à soberania governamental como jamais vista, em prol da investigação adequada de delitos transnacionais de alta complexidade que exigem repressão uniforme e cooperada entre as soberanias, não cabendo aos Estados o discurso de necessidade de proteção da soberania com vistas a afastar o cumprimento de suas recomendações.

## Referências

- ARAUJO, F. D. “Criminologia crítica e política criminal antilavagem de dinheiro e contrafinanciamento ao terrorismo: barreiras epistêmicas e agenda de diálogo”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 2, 2012, p. 1–27. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/1662/pdf>. Acesso em: 21 jan. 2019.
- BRASIL. *Lei n. 13.260/2016 de 17 de março de 2016*. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis n. 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Texto compilado. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13260.htm). Acesso em: 18 de fev. 2019.
- BRASIL. ONUBR. *Nações Unidas no Brasil. A ONU e o Terrorismo*, 2018, p. 1. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/terrorismo/>. Acesso em: 14 fev. 2019.
- CORRÊA, L. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Brasília, 2013.
- FUENTES, V. F. “Macrocriminalidad económica y las 40 recomendaciones del GAFI para combatirla”, *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, número 29, año 2016, p. 118-143. Disponível em: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2016/09/FIGUEREDO-FUENTES-Valeria-Macrocriminalidad-e.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.
- JAKOB, A. “A experiência da ENCCLA: organizações e governança”, em VV.AA. (COSTA, A. T. M.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (coord.)). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal: Tomo II*. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília, 2016, v.2, p. 353-398. Disponível em:

<sup>37</sup> CORRÊA, Luiz Maria Pio. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI)*. Organizações internacionais e crime transnacional. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), 2013. (Coleção teses de CAE), p. 219. Disponível em: [http://funag.gov.br/loja/download/1042-Grupo\\_de\\_Acao\\_Financeira\\_Internacional\\_GAFI\\_O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/1042-Grupo_de_Acao_Financeira_Internacional_GAFI_O.pdf). Acesso em 22 jan. 2019.

- <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/a-investigacao-e-a-persecucao-penal-da-corrupcao-e-dos-delitos-economicos-uma-pesquisa-empirica-no-sistema-de-justica-federal201d-tomo-2>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- MACHADO, M. R. *Internacionalização do direito penal – A gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. Ed. 34/Edesp, São Paulo, 2004.
- MENDONÇA, A. “As recomendações da FATF/GAFI: *soft* ou *hard law*?” *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, v. 1, n. 1, 2007, p. 102-127. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/2618>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- PERON, I. “Governador do Ceará discute alteração de lei antiterrorismo com Moro”. Em *Valor Econômico*. Brasília-DF, 17 jan. 2019. Disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/6069163/governador-do-ceara-discute-alteracao-de-lei-antiterrorismo-com-moro>. Acesso em: 18 fev. 2019.
- REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD). *Documents and recommendations*. Sede, Paris (França), 2012, p. 3. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Portuguese-Port.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2019.
- REPÚBLICA FRANCESA. Financial Action Task Force (FATF/OECD) e Grupo de Ação Financeira Internacional na América do Sul (GAFISUD). *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism in the Federative Republic of Brazil*. Sede, Paris (França), 2010, p. 266–269. Disponível em: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/13/50/45800700.pdf>. Acesso em: 07 fev. 2019.
- REPÚBLICA PORTUGUESA. SGMAI. Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo (ENCT)*. Lisboa (Portugal). Diário da República, 1. série, n. 36 de 20-02-2015, p. 1022-(-2)-1022-(-4). Disponível em: <https://dre.pt/application/file/66567311>. Acesso em: 20 dez. 2018.
- SUXBERGER, A. H. G. “Organizações de controle, regulação e fiscalização: os arranjos institucionais para enfrentamento da corrupção e dos delitos econômicos” em VV.AA. (COSTA, A. T. M.; MACHADO, B. A.; ZACKSESKI, C. (coord.)). *A investigação e a persecução penal da corrupção e dos delitos econômicos: uma pesquisa empírica no sistema de justiça federal: Tomo II*. Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), Brasília, 2016, v.2, p. 227-352. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas/a-investigacao-e-a-persecucao-penal-da-corrupcao-e-dos-delitos-economicos-uma-pesquisa-empirica-no-sistema-de-justica-federal201d-tomo-2>. Acesso em: 05 mar. 2019.
- SUXBERGER, A. H. G.; PASIANI, R. P. R. “O papel da inteligência financeira na persecução dos crimes de lavagem de dinheiro e ilícitos relacionados”, *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, 2018, v. 8, n. 1, p. 290-318.